

ПРОБЛЕМЫ ЧАСТНОГО ПРАВА

УДК 347; 349; 330.322–332
DOI: 10.17223/22253513/33/18

Е.С. Болтанова, Д.М. Хлопцов

РОЛЬ ЗЕМЕЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ И ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОГО ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В СФЕРЕ ИННОВАЦИОННОГО РАЗВИТИЯ РОССИИ¹

Рассматривается земельный ресурс как необходимая база инновационного развития России. При анализе новых градостроительных механизмов (на примере комплексного развития территорий по инициативе правообладателей) с учетом практики зарубежных стран делается вывод о необходимости привлечения в градостроительный процесс не только представителей технических наук, но и юристов, экономистов, разработки и внедрения экономических инструментов регулирования организации пространства города.

Ключевые слова: комплексное и устойчивое развитие территорий, земельная политика, инновационное развитие.

Инновационное развитие предполагает преобразование всех сфер экономики и социальной системы на основе научно-технических достижений. Конечной его целью является рост благосостояния общества за счет инновационного потенциала и инновационной культуры. К важнейшим фактам развития инновационной экономики России в последнее время все чаще относят производительность труда, повышение которой основывается на более эффективном использовании капитала, трудовых ресурсов и технологий. Труд и капитал представляют собой классические факторы производства. Нередко сегодня их дополняют такими ресурсами, как предпринимательские способности и нематериальные активы, указывая на все возрастающее их значение для экономического роста. Однако среди всех факторов производства (ресурсов), традиционно рассматриваемых экономической наукой, присутствует еще один, не менее важный для инновационного развития страны, – земля. Без этого типа природного ресурса невозможно никакое, в том числе и высокотехнологичное, производство.

Тем не менее среди исследований отечественных ученых довольно трудно найти труды, касающиеся значения земельных ресурсов для инновационного развития экономики. Очевидным оправданием этому могут служить лишь размеры нашей страны. Российская Федерация занимает большую часть Восточной Европы и практически всю Северную Азию. Ее

¹ Статья выполнена при финансовой поддержке РФФИ, грант № 18-011-00612.

территория составляет 17 125 191 км² (первое место в мире), или 1/9 часть всей земной суши. Однако площадь застроенной территории в РФ (под населенными пунктами и объектами производственного назначения) составляет лишь 56 049 км², или 0,33% от всей территории, что многократно (в 20 раз) меньше аналогичного показателя для Германии, где застроенная площадь составляет 23 938 км², или 6,7% территории страны [1. С. 151].

Анализ роли земельной политики государства и опыта градостроительного регулирования в целях инновационного развития страны является в связи с этим актуальным и своевременным исследованием. Качественных результатов в реализации всех национальных проектов, утвержденных Указом Президента России от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»¹, трудно достичь без формирования современного экономического инструментария градостроительного регулирования и землепользования. Добиться успехов в решении демографических вопросов, развитии транспортной инфраструктуры, повышении производительности труда невозможно без формирования комфортной городской среды с учетом интересов всех сторон. Предпринимаемые сегодня попытки переосмыслить методы градостроительной политики [2. С. 18–21], нашупать наиболее приемлемые инструменты для решения текущих задач территориального планирования также подтверждают необходимость детального и подробного анализа роли и значения земельного ресурса для инновационного развития страны.

Грамотная государственная земельная политика способна создать базис для инновационного развития России. Сами термины «государственная политика», «земельная политика» многозначны. В юридической литературе существуют разные подходы к определению соответствующих понятий. Так, одним из полных и общих подходов можно признать позицию И.В. Понкина. Автор под государственной политикой предлагает понимать взаимосвязанную совокупность публично-властных решений, которые должны быть оформлены в комплекс нормативных правовых или иных руководящих документов, принимаемых и последовательно реализуемых всеми ветвями государственной власти посредством различных инструментов (мер, средств и механизмов), а также целей, стратегий и идеологии, приоритетных направлений и правил, определяющих принятие решений при осуществлении государственного управления в этой сфере, инструментов реализации этих решений и принимаемых инструментов, отражающих реакцию государства на условия, которые обуславливают или обусловят в будущем сопряженные с этим публичные интересы и потребности общества и государства [3]. Преимуществом предложенного подхода является рассмотрение государственной политики через последовательную реализацию принятых документов и составляющих его элементов (целей, инструментов и пр.).

¹ См.: Национальные проекты: ключевые цели и ожидаемые результаты: <http://government.ru/projects/selection/741/35675> (дата обращения: 01.04.2019).

В то же время нельзя не отметить, что ошибочно сводить государственную политику только к деятельности ветвей государственной власти, поскольку необходима слаженная работа государственных органов и с муниципальными образованиями, которые также реализуют государственную политику (особенно в части землепользования и градостроительства). Кроме того, государственная политика – это не простая совокупность отдельных элементов (в частности, публичных решений), а их системное множество. Только такой подход позволит достигнуть тех целей, которые государство ставит в определенных сферах деятельности.

Понятие государственной земельной политики (государственной политики в сфере охраны и рационального использования земель) определяется Е.Ю. Чмыхало [4. С. 17–18] как деятельность государственных органов власти и органов местного самоуправления, общественных объединений и граждан, которая имеет целью создание эффективного правового механизма, обеспечивающего охрану и рациональное использование земли, а также повышение уровня гарантий прав граждан и юридических лиц на землю, формирование условий для защиты этих прав, стратегии, приоритетных направлений и правил, применяемых при осуществлении государственного управления в этой сфере. Соглашаясь с целевой направленностью государственной земельной политики, названной автором, нельзя согласиться с пониманием политики только как деятельности¹, хотя и различных субъектов. Политика, как справедливо отмечает И.В. Понкин, – это разнообразные элементы. Эти элементы системно объединены целью принятия государственной (в данном случае земельной) политики.

«Чтобы политика могла быть преобразующей силой, она должна правильно отражать потребности развития материальной жизни общества» [5. С. 320]. Как представляется, земельная политика на современном этапе развития нашей страны не в полной мере отражает потребности общества, в том числе в инновационных эколого-правовых изменениях. Тормозящим элементом являются не только определенные земельно-правовые нормы, но и нормы градостроительного законодательства, о которых и пойдет речь в настоящей статье.

В XXI в. в России, как и в большинстве стран, сложился многосубъектный характер земельных отношений в экономике. Частная земельная собственность потеряла абсолютный характер и ограничена в условиях «постиндустриальной» экономики большим числом регламентов, норм и правил, действующих в интересах общества в целом. Фактически в процесс земельных отношений сегодня вовлечены, помимо собственников и пользователей земельных участков, государственные, региональные и муниципальные органы власти, определяющие порядок землепользования, а также общественные организации, профессиональные общества, содействующие

¹ Кстати, этимологически «политика» с греческого языка переводится как «искусство управления государством»; исходя из этого, в литературе довольно часто политику определяют как государственную деятельность.

определению наиболее эффективного варианта использования земли как для собственника, так и для общества в целом.

В то же время во многих случаях при регулировании земельных, градостроительных отношений приоритет приобретает частный интерес, при этом страдают интересы общества. Например, в Градостроительный кодекс РФ постепенно, с 2014 г., включаются нормы, обеспечивающие комплексное развитие территорий. С одной стороны, новые нормы и их применение обеспечивают публичный интерес в строительстве взаимосвязанных объектов на определенной территории, с другой стороны, этот процесс не может быть таким активным и быстрым, как необходимо для реализации земельной политики. Последнее обусловлено и тем, что государство слишком осторожно подходит к частным интересам и их охране. Проблема кроется уже в базовых законодательных установлениях. Так, согласно ст. 14 Основного Закона Федеративной Республики Германия, «собственность обязывает; пользование ею должно одновременно служить общему благу». Ни в Конституции РФ, ни в иных нормативных правовых актах России положения, подобного этому, нет. Да, в правовых доктринах учеными указывается социальная функция собственности, но этого на практике недостаточно для обоснования применения теории ограничений.

Исторически сложившаяся практика осуществления градорегулирования только силами технических специалистов – архитекторов, планировщиков и строителей – изжила себя, так как остро встают новые проблемы, которые невозможно решить старыми административными способами. Поэтому в настоящее время, с развитием частной земельной собственности в России, целесообразны и необходимы привлечение в градостроительный процесс юристов и экономистов, разработка и внедрение экономических инструментов регулирования организации пространства города.

Анализ существующей в России нормативно-правовой базы регулирования градостроительной деятельности показал, что сегодня государство располагает более чем скромным набором инструментов воздействия на субъекты строительства, а несовершенство законодательства оборачивается серьезными проблемами в его применении на практике. В такой ситуации вполне логично отсутствие проработанной классификации методов регулирования использования и застройки земель. Многие специалисты традиционно выделяют из общих методов регулирования застройки земель правовое направление, подразумевая под этим воздействие на застройку путем создания системы документов (градостроительные планы, правила землепользования и застройки, проекты планировки, проекты межевания и др.). Однако в условиях частной собственности и многосубъектности земельных отношений данное направление теряет свое значение без подкрепления экономическим механизмом реализации. Выхолащивание генеральных планов, попытки замены их мастер-планами, программами освоения лишь показывают ограниченность возможностей планирования развития территорий. Как представляется, для успешного регулирования необходимо обратить внимание и на иные методы управления землепользованием, удачно используемые мировым сообществом.

Все методы можно разделить на нормативно-правовые (прямые) и экономические (косвенные). В России в настоящее время преобладают традиционно сохранившиеся с советских времен нормативно-правовые методы, так как экономические методы и инструменты настолько не проработаны, что их практическое применение очень затруднено. Анализ различных групп методов и инструментов позволил систематизировать их по типу регулирования и объектам воздействия: методы территориального планирования основаны преимущественно на использовании правовых инструментов, методы земельного менеджмента – на прямом управлении земельными ресурсами, группа финансовых, налоговых методов – на косвенном воздействии на земельных собственников.

В условиях необходимости строительства новых объектов среди или вместо существующих объектов недвижимости, гармоничного размещения необходимых застроек в условиях городской среды особое внимание необходимо уделить такому методу земельного менеджмента, как санация. Санации (реконструкции) могут подвергаться целые кварталы. Проведению санации необходимо предшествует деятельность оценщика, который должен определить не только наиболее эффективное использование, но и стоимость здания, земельного участка, квартала до санации и после нее.

Можно отметить, что в Строительном кодексе Германии (BauGB) целая часть главы 2 «Специальное градостроительное право» посвящена градостроительным мероприятиям по санации. Под градостроительными мероприятиями по санации понимаются мероприятия, посредством которых происходит существенное улучшение или преобразование какого-либо района с целью устранения градостроительных недостатков. При этом градостроительные недостатки наличествуют, если район с точки зрения имеющейся в нем застройки или прочих особенностей не отвечает общим требованиям, предъявляемым к благоприятным для здоровья условиям проживания и труда или к безопасности проживающих или работающих в нем людей, или району нанесен значительный ущерб в ходе выполнения задач, которые возложены на него в соответствии с его расположением и функцией. «Градостроительные мероприятия по санации служат общему благу» (§ 136).

В действующем российском градостроительном законодательстве есть определенные инструменты, которые направлены на санацию территорий. Наибольший интерес представляет появившийся по времени последним (2017 г.) такой механизм, как комплексное развитие территории, в том числе по инициативе правообладателей земельных участков и (или) расположенных на них объектов недвижимого имущества, – комплексное развитие территории по инициативе правообладателей (ст. 46.9 Градостроительного кодекса РФ). Согласно ч. 1 ст. 46.9 ГрК РФ такое развитие является одним из видов комплексного и устойчивого развития территорий. Например, в январе 2018 г. в Санкт-Петербурге прошло совещание по вопросам реализации в этом городе деятельности по комплексному и устойчивому развитию территории, где было отмечено, что в отношении 10 территорий

возможна реализация деятельности по их комплексному развитию по инициативе правообладателей земельных участков, в том числе пяти из них – по инициативе города¹.

Интересно отметить, что Правила землепользования и застройки Санкт-Петербурга в части установления в приложении территорий, в границах которых предусматривается осуществление деятельности по комплексному и устойчивому развитию территории, были предметом оспаривания в суде. Истец мотивировал свои требования тем, что он является собственником земельного участка, который вошел в одну из территорий, в границах которой предусматривается осуществление деятельности по комплексному и устойчивому развитию территории. Решением Санкт-Петербургского городского суда от 19 октября 2017 г. в удовлетворении административного искового заявления отказано. Это решение было поддержано Апелляционным определением Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 21 марта 2018 г. № 78-АПГ17-27, в котором ВС РФ указал следующее. «Сама процедура комплексного развития территории может быть реализована только после принятия и утверждения документов территориального планирования и градостроительного зонирования, а также определения в правилах землепользования и застройки территорий, в границах которых допускается осуществление деятельности по их комплексному и устойчивому развитию».

Проблемы реализации на практике норм о комплексном развитии территории по инициативе правообладателей уже отмечались в юридической литературе [6]. Не останавливаясь на тех недочетах, которые уже были высказаны, в настоящей статье хотелось обратить внимание на то, что введенный в градостроительное законодательство указанный механизм расчетан исключительно на инициативных граждан, скорее – на небольшое их количество. Если таких активных правообладателей нет, то и реализовать «благие намерения законодателя» не удастся. С учетом российского менталитета, незнания гражданами своих градостроительных прав и возможностей, скорее всего, эти нормы будут «мертворожденными». В этой связи, как представляется, необходимо привлекать к реализации земельной политики экономические знания. Требуется показать правообладателям экономическую ценность института комплексного освоения, а также не ограничиваться закреплением соответствующих норм в ст. 46.9 Градостроительного кодекса РФ и развивать их в иных нормативных правовых актах, создавая правовую и экономическую базу реализации.

Освобождение земельных участков от неиспользуемых или аварийных объектов, подведение необходимых коммуникаций, объектов инфраструктуры (в том числе на уровне разработки документации по планировке),

¹ В Смольном прошло совещание по вопросу реализации в Санкт-Петербурге деятельности по комплексному и устойчивому развитию территории. URL: <https://www.gov.spb.ru/gov/otrasl/architecture/news/127637>; Проекты комплексного развития территорий. URL: <http://upland.tilda.ws/kompleksnoe-rазвитие-территорий>

не только ведут к рационализации использования территории (создают потенциал для такого использования), но и увеличивают рыночную стоимость соответствующего земельного участка и иной недвижимости, повышают их инвестиционную привлекательность. С другой стороны, увеличение стоимости влечет обоснованное повышение налогов на объект, что объективно воспринимается собственником и возмещает государству осуществленные инвестиции. С учетом возможности реализации публичного интереса государство не должно оставаться в стороне от развития территорий, как фактически это происходит в институте о комплексном развитии территории по инициативе правообладателей. Данный комплекс норм необходим, однако требуется введение в законодательство дополнительных экономических гарантий, которые бы способствовали его применению на практике.

Как представляется, активное внедрение и использование возможностей специализированных организаций проектного финансирования (СОПФ), выявляющих и показывающих возможный рост стоимости земельных участков их владельцам, может привести к созданию эффективного механизма софинансирования. Гарантирование государством перед банковскими структурами градостроительных преобразований определенной территории позволит собственникам участков привлечь негосударственные источники финансирования. В целом данный инструмент способен не только активизировать участие частных собственников в решении текущих градостроительных проблем, но и способствовать становлению эффективной земельной политики.

Литература

1. Хлопцов Д.М. Сравнительный анализ земельного фонда и земельного оборота в России и Германии // Вестник Томского государственного университета. 2009. № 321 (апрель). С. 151–153.
2. Щукин А. Генпланы помешали строителям // Эксперт. 2019. № 15 (1115). С. 18–21.
3. Понкин И.В. Теория государственного управления: инструменты государственного управления и государственной политики // Административное право и процесс. 2014. № 1. С. 27–30.
4. Чмыхало Е.Ю. Государственная политика Российской Федерации в сфере охраны и использования земель: правовые аспекты. Саратов, 2016. 208 с.
5. Философский словарь / под ред. М.М. Розенталя. М. : Изд-во полит. лит., 1975. 496 с.
6. Трутнев Э.К. Анализ Закона № 373 о комплексном развитии территорий // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2017. № 6 (189). С. 25–35; № 7 (190). С. 70–81.

Boltanova Elena S., Khloptsov Dmitry M., Tomsk State University (Tomsk, Russian Federation)
**THE ROLE OF LAND POLICY AND URBAN LEGAL REGULATION IN THE
INNOVATIVE DEVELOPMENT OF RUSSIA**

Keywords: integrated and sustainable development of territories, land policy, innovative development.

The innovative development of any country is aimed at increasing the well-being of society. The most important factor in such development is productivity, which can be increased at the expense of the efficient use of natural resources, especially land. A common development trend in many countries is the urbanization of territories. The analysis of the role of state land policy and the experience of urban regulation for the innovative development of the country is an urgent and timely research.

The article concludes that the concept of land policy is not a simple one, and it cannot be reduced solely to the activities of the authorities and local government. It's a complex system concept. State land policy is enforced through the legal regulation of urban planning activities and implementing specialized mechanisms provided by urban planning legislation. While noting that in recent years land and urban legislation has been actively developing, it is impossible not to notice that land policy at the current stage of development of our country does not fully reflect the needs of society, including those in innovative environmental and legal changes.

The disadvantage of urban planning legislation and law enforcement is participation in its development and implementation of the main representatives of technical sciences. Meanwhile, the increased involvement (primarily at the stage of drafting bills) of lawyers and economists will allow these regulations to be more effective.

In this article, when considering the new urban planning mechanisms of integrated and sustainable development of the territories (on the example of integrated development of territories on the initiative of rights holders), taking into account the legislative practice of foreign countries the authors conclude that it is necessary to introduce economic tools for the organization of the city space. Urban transformation of the territories meets both private (increasing the investment attractiveness of real estate), and public (increasing taxes for the relevant objects of real estate) interests.

Taking into account the possibility of realizing the public interest, the state should not stay away from the development of the territories, as, in fact, it happens in the institute on the comprehensive development of the territory on the initiative of rights holders. This set of rules is necessary. However, additional economic safeguards, which have been proposed in the present article, are required to facilitate its application in practice.

References

1. Khloptsov, D.M. (2009) Comparative analysis for supply of land and land turnover in Russia and Germany. *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta – Tomsk State University Jopurnal*. 321. pp. 151–153. (In Russian).
2. Shchukin, A. (2019) Genplany pomeshali stroitelystvu [General Plans hampered the builders]. *Ekspert*. 15(1115). pp. 18–21.
3. Ponkin, I.V. (2014) Theory of public administration: the instruments of public administration and public policy. *Administrativnoe pravo i protsess – Administrative Law and Procedure*. 1. pp. 27–30. (In Russian).
4. Chmykhalo, E.Yu. (2016) *Gosudarstvennaya politika Rossiyiskoy Federatsii v sfere okhrany i ispol'zovaniya zemeli: pravovye aspekty* [State policy of the Russian Federation in the field of land protection and use: legal aspects]. Saratov: [s.n.].
5. Rozental, M.M. (ed.) (1975) *Filosofskiy slovar'* [Philosophical Dictionary]. Moscow: Izd-vo politicheskoy literatury.
6. Trutnev, E.K. (2017) Analiz Zakona № 373 o kompleksnom razvitiu territoriy [Analysis of Law No. 373 on the integrated development of territories]. *Imu-shchestvennye otnosheniya v Rossiyiskoy Federatsii – Property Relations in the Russian Federation*. 6(189). pp. 25–35.